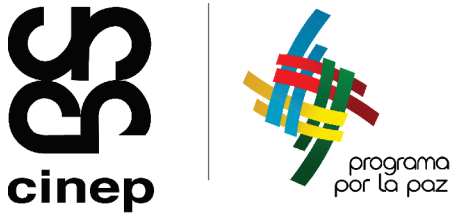
CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO
Acercando a la ciudadanía y al Estado



Corporación Memoria y Saber Popular
Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz – CINEP/PPP
Catholic Organisation for Relief and Development Aid – CORDAID

Producción editorial
Coordinación editorial
Corporación Memoria y Saber Popular

Diseño y diagramación
Corporación Memoria y Saber Popular

Primera edición
Junio, 2016
ISBN 978-958-644-211-4
Bogotá, D.C., Colombia

TABLA DE CONTENIDO

Pag.

4 Había una vez... Un proceso de Control Fiscal Participativo

8 II. Albania, Hatonuevo y Barrancas en el sur de La Guajira

10 30 años de Minería

13 IV. Acercando al estado y a las comunidades en el marco de los conflictos sociambientales

15 V. Nueve pasos para el Control Fiscal Participativo en el sur de la Guajira

21 VI. Derecho al agua

23 VII. Entre los conflictos y los derechos, dos perspectivas de diálogo

30 Referencias bibliográficas

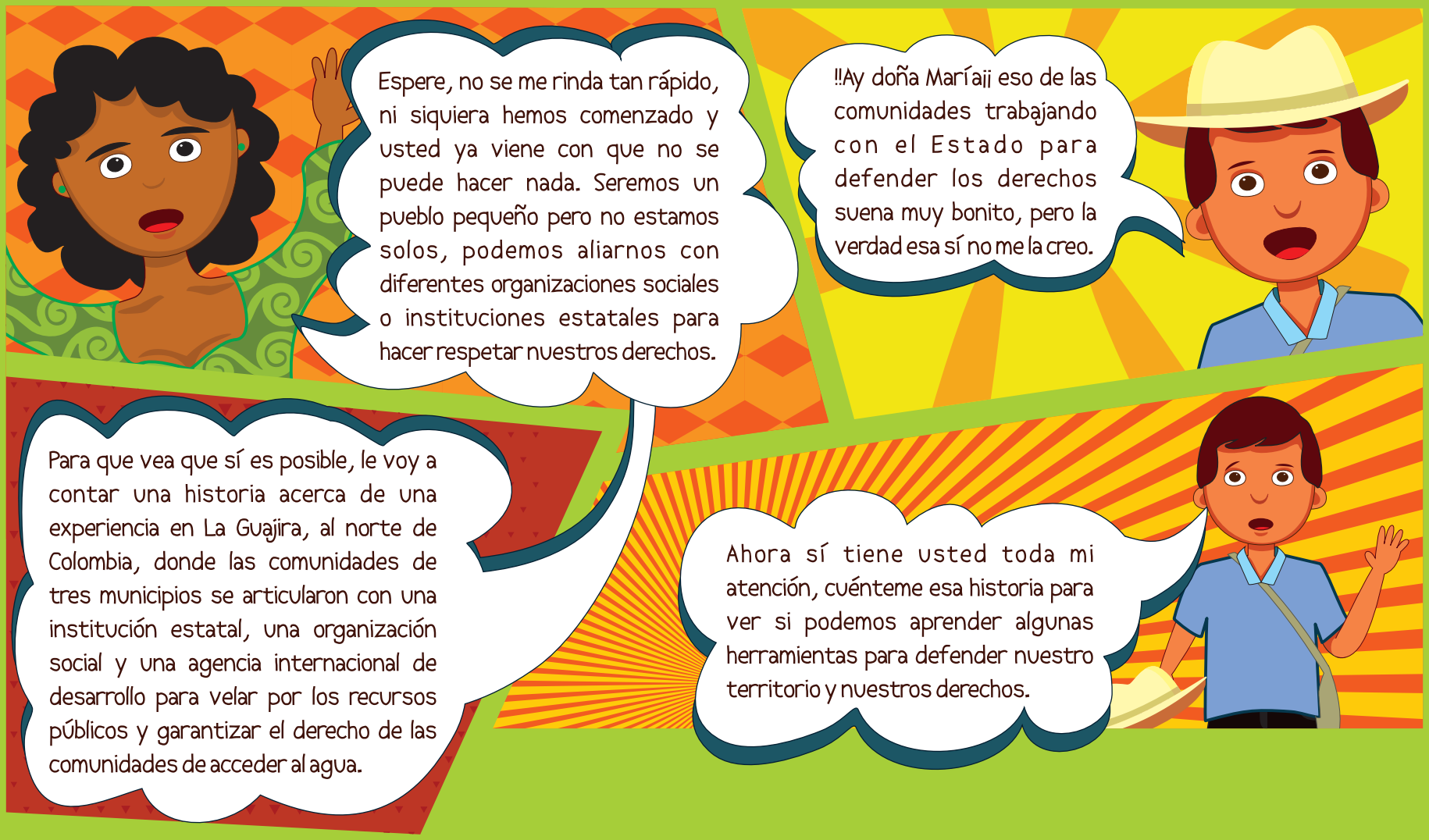
32 Páginas web

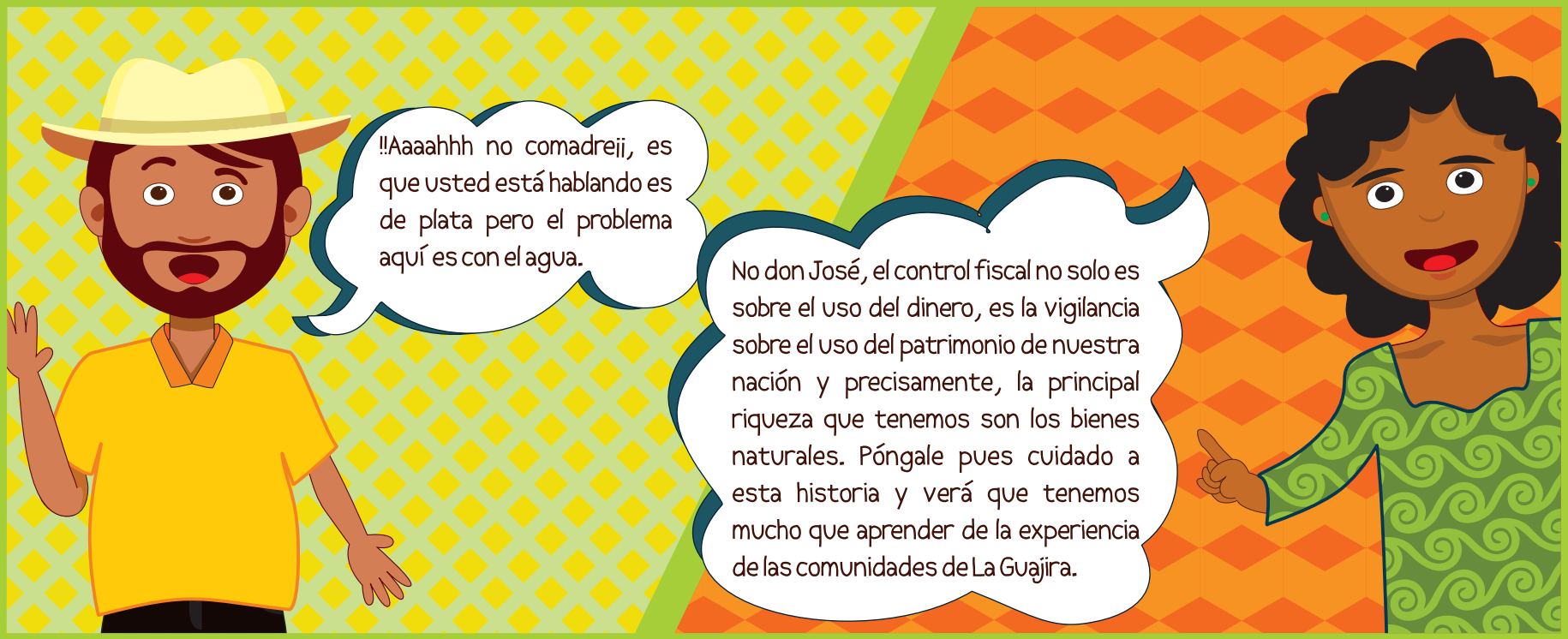
HABÍA UNA VEZ...

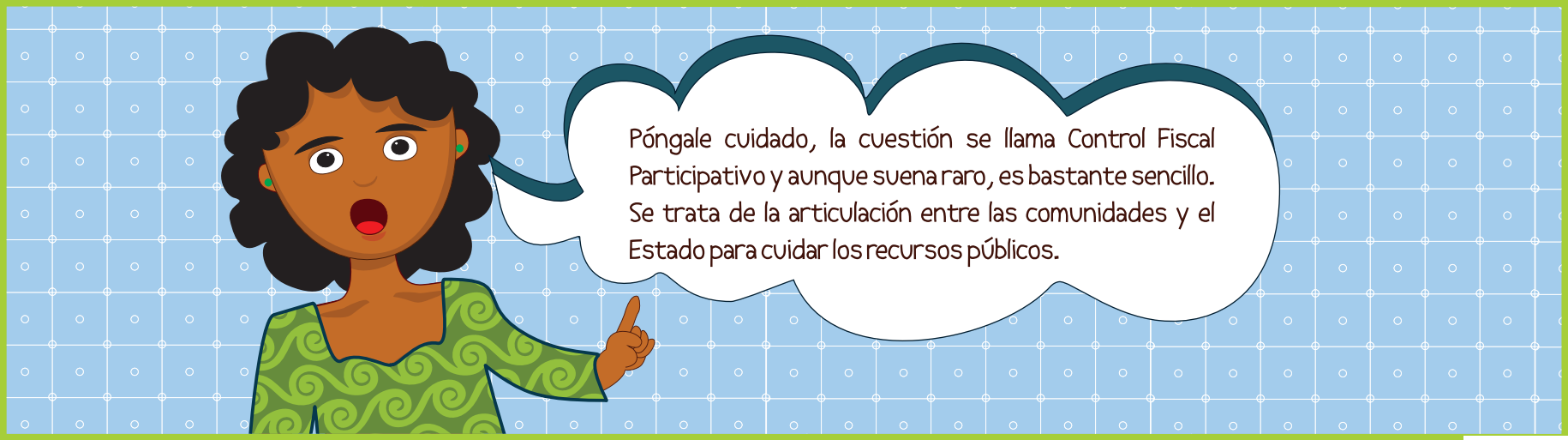
UN PROCESO DE CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

Un día, en un municipio de La Guajira al norte de Colombia, un grupo de personas preocupadas por la situación de sus ríos, se dieron cita en un salón de la Junta de Acción Comunal para buscar entre todos y todas una solución a sus problemas.

En medio de la algarabía una persona se puso de pie entre el público y dijo:
Bueno, bueno, ya que estamos todos reunidos, ¿Alguien me puede explicar qué es lo que está pasando? ¿por qué se está secando el río?
Don Jorge, el problema es que allá arriba, hay una minera que se está quedando con toda el agua del río para sus procesos, por eso es que aquí casi no nos llega agua y la poca que dejan está tan sucia que ya no se puede tomar.
Pues ahí sí nos fregamos, porque qué vamos a hacer nosotros, un pueblo tan chiquito contra semejante empresa, ¿no ve que esos están llenos de plata y de amigos poderosos?


Espere, no se me rinda tan rápido, ni siquiera hemos comenzado y usted ya viene con que no se puede hacer nada. Seremos un pueblo pequeño pero no estamos solos, podemos aliarnos con diferentes organizaciones sociales o instituciones estatales para hacer respetar nuestros derechos.
!!Ay doña María¡¡ eso de las comunidades trabajando con el Estado para defender los derechos suena muy bonito, pero la verdad esa sí no me la creo.
Para que vea que sí es posible, le voy a contar una historia acerca de una experiencia en La Guajira, al norte de Colombia, donde las comunidades de tres municipios se articularon con una institución estatal, una organización social y una agencia internacional de desarrollo para velar por los recursos públicos y garantizar el derecho de las comunidades de acceder al agua.
Ahora sí tiene usted toda mi atención, cuénteme esa historia para ver si podemos aprender algunas herramientas para defender nuestro territorio y nuestros derechos.


!!Aaaahhh no comadreji, es que usted está hablando es de plata pero el problema aquí es con el agua.
No don José, el control fiscal no solo es sobre el uso del dinero, es la vigilancia sobre el uso del patrimonio de nuestra nación y precisamente, la principal riqueza que tenemos son los bienes naturales. Póngale pues cuidado a esta historia y verá que tenemos mucho que aprender de la experiencia de las comunidades de La Guajira.


Póngale cuidado, la cuestión se llama Control Fiscal Participativo y aunque suena raro, es bastante sencillo. Se trata de la articulación entre las comunidades y el Estado para cuidar los recursos públicos.

II. ALBANIA, HATONUEVO Y BARRANCAS EN EL SUR DE LA GUAJIRA

Esta experiencia ocurrió en La Guajira, uno de los 32 departamentos de Colombia, ubicado en la región Caribe, al extremo norte de nuestro país. Aunque generalmente al hablar de La Guajira se suele pensar en la imagen de un gran desierto, esta región se caracteriza por una gran diversidad geográfica, geológica y cultural.

Al norte del departamento se encuentra el Macizo Guajiro, del que hacen parte la península de La Guajira y las serranías de Carpintero, Jarara Cocinas y la Makuira, y al sur están la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá. Gracias a esta conformación, el departamento cuenta con un desierto semiárido, bosques nubosos, sabanas y selvas secas y húmedas.

Culturalmente la región también cuenta con una gran diversidad, pues en ella, además de los pueblos indígenas originarios como los Wayuu, los Ika o Arhuacos, los Kankuamo, los Kogui y los Wiwa, que según el DANE llegan a conformar el 44.9 % de la población, habitan comunidades afrocolombianas y mestizas, además de una fuerte influencia de inmigrantes sirios y libaneses que convierten a Maicao en la ciudad con mayor presencia de la religión musulmana en nuestro país (DANE, 2007).

Aunque el departamento se encuentra rodeado por agua, sus fuentes de agua dulce son bastante escasas. Su río más importante es el Río Ranchería, que después de nacer en la Sierra Nevada de Santa Marta recorre gran parte del territorio para desembocar en el océano Atlántico. También se encuentran los ríos Ancho, Palomino, Camarones, Cañas, Garavito, Lucuici, Sillamaná, San Francisco, San Miguel, San Salvador, entre otros, así como numerosos arroyos y afluentes que son utilizados por los pobladores locales para abastecer sus necesidades cotidianas.

A unos 100 kilómetros de Riohacha, la capital de La Guajira, se encuentran los municipios de Albania, Hatonuevo y Barrancas, en donde se asientan comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, dedicadas a la agricultura, el pastoreo, la cría de animales, la caza, entre otras actividades para la subsistencia.

La Guajira
Uribia
Manaure
Maicao
Riohacha
Albania
Dibulla
Hatonuevo
Barrancas
Mar Caribe

30 AÑOS DE MINERÍA

En esta región se encuentra una de las minas de carbón a cielo abierto más grandes del mundo[1]. Actualmente la empresa Cerrejón extrae de ella 32 millones de toneladas anuales de carbón, por lo que es considerado el exportador privado más grande de Colombia (Cerrejón, 2016). Debido a las grandes utilidades que genera el negocio de la minería, se podría pensar que las comunidades de la región viven de esta actividad; sin embargo, esta resulta ser una zona altamente empobrecida y afectada por distintas situaciones relacionadas con la economía, la política y los conflictos socioambientales.

El grave deterioro generado por la minería en los bienes comunes de la naturaleza, ha limitado la garantía del derecho al agua que tienen las comunidades. Además de la escasez de fuentes hídricas, la contaminación ha generado que en muchos lugares el agua no sea apta para el consumo humano, lo que ha desencadenado altos riesgos para la salud de las personas y se ha agravado aún más por los problemas de cobertura en servicios básicos como el saneamiento, acueducto y alcantarillado (CGG, 2013). Las restricciones de acceso físico a fuentes hídricas, la contaminación y la disminución de los caudales de ríos y quebradas, comprometen el bienestar, la salud y las actividades de subsistencia de las comunidades, así como de las especies animales y vegetales de la región.

1. Para el año 2010 el área minera se extendía a lo largo de "50 kilómetros en el valle del río Ranchería, entre la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía de Perijá, cubriendo una extensión total de 69.364 hectáreas, de las cuales hasta el momento había intervenido una extensión de 11.500 hectáreas -es decir un 17 % del territorio concesionado" (Cerrejón 2010, p. 29). Adicionalmente la empresa minera cuenta con una línea férrea de aproximadamente 150 kilómetros de extensión que conectan la mina con el puerto para su exportación.

En consecuencia, se han generado graves daños tanto en la salud de las personas que viven alrededor de la zona de explotación minera como de los trabajadores de la empresa. La contaminación ocasionada por la extracción del carbón a cielo abierto afecta la calidad del agua, del aire y de los diferentes ecosistemas de la región. Enfermedades como la neumoconiosis, el cáncer y las enfermedades cardiovasculares son vinculadas a la exposición al material particulado del carbón (CGG, 2013).

Varias comunidades han sido reasentadas de manera involuntaria y otras desalojadas forzadamente para dar paso a la expansión minera, generando vulneraciones al derecho a la tierra y a la autodeterminación de las personas y comunidades que habitan el territorio. Este desplazamiento no solo conlleva consecuencias en términos de tenencia de la tierra y apropiación del territorio, también afecta las actividades económicas, sociales y culturales de las comunidades. La empresa Carbones del Cerrejón Limited ha adelantado procesos de reasentamiento involuntario de las comunidades de Roche, Patilla, Chancleta, Tamaquito II y Las Casitas, y ofreció reubicación a la población de Oreganal.

La expansión minera ha derivado en la vulneración de derechos territoriales y ha puesto en riesgo la cultura de las poblaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas asentadas en este territorio, en el que el Estado colombiano, como propietario de los elementos geológicos (recursos) del subsuelo, ha promovido su explotación sin generar respuestas integrales a las afectaciones generadas a las comunidades.

Es en este contexto donde se plantea la necesidad del fortalecimiento de las capacidades de las comunidades afectadas por la actividad minera, para la creación de procesos y escenarios de diálogo con las distintas instituciones del Estado para la incidencia en el tratamiento de los conflictos socioambientales que les afectan, así como en la reivindicación y defensa de sus derechos.

Títulos y solicitudes mineras en los municipios analizados

Títulos mineros concedidos
Parques Naturales
Resguardos

IV. ACERCANDO AL ESTADO Y A LAS COMUNIDADES EN EL ARCO DE LOS COFLICTOS SOCIAMBIENTALES

Para hacer frente a estos conflictos generados por la minería y proteger los bienes comunes de la naturaleza y los derechos de quienes habitan el territorio, distintas comunidades y organizaciones sociales decidieron articularse con un ente de control estatal para emprender colectivamente un proceso de control y vigilancia sobre la atención de las instituciones del Estado frente a los conflictos sociales y ambientales generados por la explotación minera de carbón.

Ese control, que se realiza entre diferentes actores sobre el uso y cuidado de nuestros recursos, es lo que se conoce como Control Fiscal Participativo. Gracias a esta articulación, cada una de las partes pudo potenciar sus capacidades para reconocer el territorio y sus conflictos, y emprender procesos de control e incidencia para la transformación de los contextos locales y regionales. De este proceso hicieron parte:

1

LAS COMUNIDADES que viven en los municipios de Albania, Hatonuevo y Barrancas, representadas por las y los líderes comunitarios y las organizaciones sociales del territorio. Ellas fueron el centro del proceso y las poseedoras de los saberes acerca del territorio, sus recursos naturales y los impactos que en ellos han tenido las actividades mineras.

2

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA –CGR–. Es la institución encargada de vigilar el buen uso del patrimonio que pertenece a todos y todas las colombianas. Esos bienes y recursos públicos que son administrados por el Estado se conocen como el Fisco, por eso a su vigilancia, que es la principal función de la CGR, se le conoce como Control Fiscal. Entre sus principales funciones estuvieron, la construcción en diálogo con Catholic Organisation for Relief and Development Aid –CORDAID– y el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz –CINEP/PPP–, del marco legal, conceptual y metodológico para el desarrollo del proceso, y la interacción permanente con las instituciones estatales para que se cumplieran los compromisos adquiridos a lo largo de esta iniciativa de control fiscal participativo. Era por así decirlo, el garante de los acuerdos.

El CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR/PROGRAMA POR LA PAZ —CINEP/PPP—. Es una fundación sin ánimo de lucro creada por la Compañía de Jesús en 1972, con el propósito de aportar a hacer de Colombia una sociedad más justa y equitativa por medio de la construcción de conocimiento y la educación con los sectores excluidos, para la promoción y exigibilidad de derechos, y el fortalecimiento de sus capacidades para participar en la construcción de un país con una paz sostenible y un desarrollo humano integral.

Fue la encargada de brindar acompañamiento investigativo y pedagógico a las comunidades para el fortalecimiento de sus capacidades para el análisis crítico de sus contextos y el emprendimiento de procesos de diálogo con las instituciones del Estado.

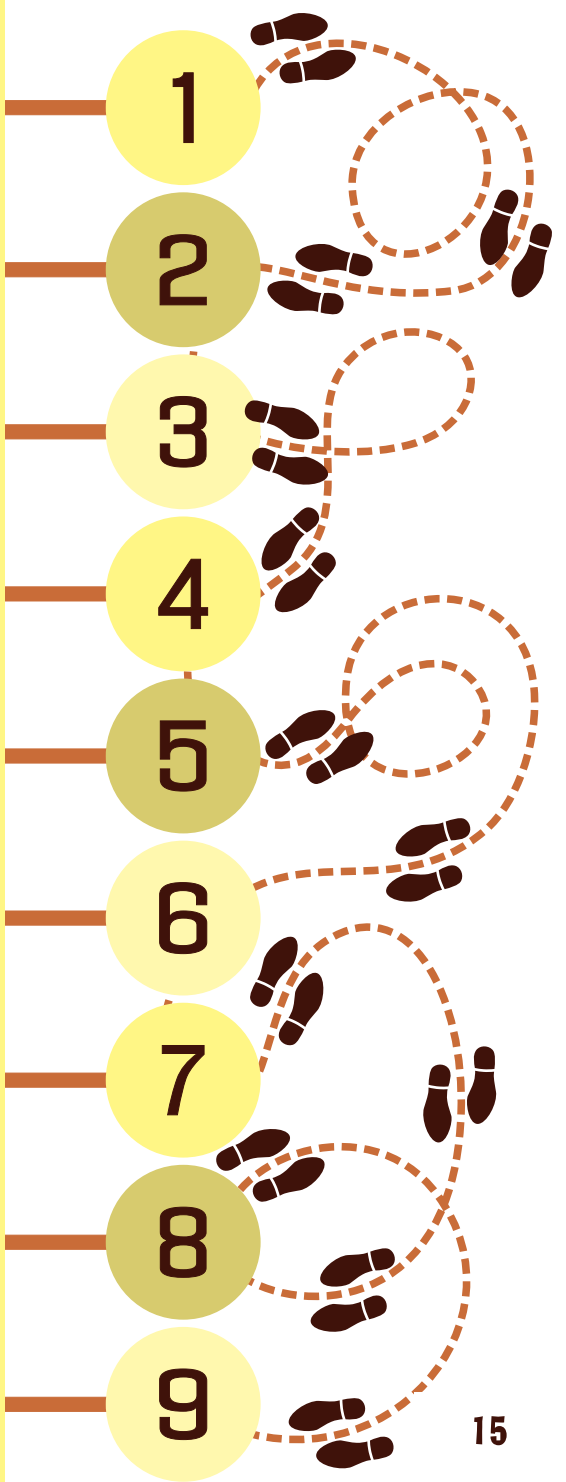
3

CATHOLIC ORGANISATION FOR RELIEF AND DEVELOPMENT AID —CORDAID—. Agencia católica de desarrollo holandesa que trabaja por la eliminación de la pobreza y las distintas formas de exclusión en 28 países alrededor del mundo. En Colombia, esta agencia viene enfocando su trabajo en temas relacionados con los conflictos ambientales generados por las industrias extractivas. El abordaje de los conflictos ambientales a nivel internacional ha puesto en muchas ocasiones al Estado como un oponente; sin embargo, la apuesta de CORDAID se enfoca en ver al Estado como un potencial aliado para la resolución de estos conflictos. Desde esta perspectiva, trabaja por generar espacios de diálogo multiactor que logren alcanzar compromisos de las diferentes partes para el abordaje de dichos problemas.

Jugó un papel fundamental en este proceso pues fue quien invitó a trabajar articuladamente al CINEP/PPP, la CGR y las comunidades. Fue su capital político, lo que permitió poner a andar los primeros momentos de este proceso. Además de esta perspectiva y la construcción de puentes entre diferentes actores, la participación de un aliado internacional otorga la posibilidad de generar escenarios de visibilización y multiplicación de esta experiencia en otros lugares donde se presenten conflictos a partir de la extracción de recursos mineros.

4

V. NUEVE PASOS PARA EL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO EN EL SUR DE LA GUAJIRA



Paso 1

Diagnóstico preliminar

ACCIONES PLANEADAS

Realización de un diagnóstico preliminar de la situación en la zona que incluya: análisis de contexto, mapeo de actores, problemáticas de la zona y factores de riesgo.

ACCIONES DESARROLLADAS

Este diagnóstico preliminar fue elaborado por el equipo de CINEP/PPP y se basó en el acumulado investigativo referido al tema del extractivismo minero en la Costa Caribe colombiana.

Paso 2

Visita preliminar de preparación y sensibilización con las comunidades

ACCIONES PLANEADAS

Adelantar visita para el reconocimiento de las condiciones del contexto local y regional, que permita un primer acercamiento entre la Contraloría General de la República y las comunidades para construir condiciones favorables para el desarrollo del Control Fiscal Participativo. En esta visita se debe informar a las comunidades cuál será el rol y las funciones de la CGR, los alcances de promover acciones concretas de política pública, identificar problemas estratégicos, el papel del CINEP/PPP y lo que podría esperarse de este proceso.

ACCIONES DESARROLLADAS

Durante esta visita, adelantada los días 8 y 9 de mayo del 2014, se llevaron a cabo reuniones con líderes de las comunidades de los municipios de Albania, Hatonuevo y Barrancas, donde se socializaron los objetivos del proyecto y los pasos para su desarrollo. Los funcionarios de la CGR dieron a conocer las funciones y competencias que corresponden a la Contraloría como Institución del Estado.

Esta visita fue muy importante porque permitió que los líderes de las comunidades locales plantearan sus inquietudes frente a los funcionarios públicos, así como también permitió contar con su consentimiento y voluntad para emprender un trabajo con la CGR en el marco del proyecto.

Paso 3

Visita de información y consulta

ACCIONES PLANEADAS

Vincular a las instituciones locales y regionales al proceso, y reconocer el interés y la voluntad de las comunidades de participar en un proceso de Control Fiscal Participativo.

ACCIONES DESARROLLADAS

Una parte importante de las actividades planeadas en este paso fueron adelantadas en la visita previa, una vez que el proyecto contaba con el interés y el consentimiento de las comunidades fue necesario vincular a las instituciones locales.

El 18 de junio del 2014 se llevó a cabo una reunión en la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República con sede en Riohacha, en la que participaron delegados de las instituciones del orden local y nacional y se socializaron los propósitos del proyecto.

Paso 4

Taller de reconocimiento y priorización de problemáticas con enfoque de política pública

ACCIONES PLANEADAS

Reconocimiento y priorización colectiva y participativa de dos o tres problemáticas comunitarias que por su contenido, relevancia y alcance, puedan tener respuestas en acciones interinstitucionales de política pública movilizadas en el marco de las competencias de control y seguimiento que la ley otorga a la CGR.

ACCIONES DESARROLLADAS

Los días 26 y 27 de junio del 2014 en el resguardo indígena del Cerro de Hatonuevo se llevó a cabo el taller de reconocimiento y priorización de problemáticas, este taller contó la participación de líderes de las diferentes comunidades de los tres municipios, fue orientado por la CGR y permitió identificar cuál de las problemáticas relacionadas con la extracción minera era necesario priorizar.

Como resultado de este taller, las comunidades deciden priorizar los problemas relacionados con el agua; escasez, contaminación, restricciones de acceso, desvío, entre otras.

Paso 5

Documentación de las problemáticas priorizadas y fortalecimiento de las capacidades de las comunidades

ACCIONES PLANEADAS

La CGR realiza requerimientos y consultas a las instituciones del Estado que estén directa o indirectamente vinculadas con la solución de las problemáticas priorizadas. Paralelamente, se desarrollan espacios de formación para el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para el análisis de las problemáticas priorizadas y la incidencia para su transformación.

ACCIONES DESARROLLADAS

Durante los meses de julio y agosto del 2014, se llevaron a cabo varios espacios de encuentro y discusión sobre las afectaciones relacionadas con el agua en el sur de La Guajira.

Una de las actividades más significativas fue el taller de derecho humano al agua, desarrollado por CINEP/PPP con los líderes de las comunidades en donde se abordó la fundamentación y el contenido del derecho humano al agua, así como las obligaciones del Estado colombiano al respecto. Este ejercicio también permitió ampliar el diagnóstico comunitario que sería presentado en la Mesa Interinstitucional y elegir a los voceros de las comunidades que realizarán la intervención en este espacio.

Paso 6

Mesa Interinstitucional

ACCIONES PLANEADAS

Este espacio es convocado y coordinado por la Contraloría General de la República, con el acompañamiento del CINEP/PPP y CORDAID. En él participan las comunidades vinculadas al proyecto, las instituciones estatales y de gobierno relacionadas con los problemas priorizados. Representantes de la comunidad presentan a la mesa interinstitucional los problemas priorizados y el diagnóstico elaborado para documentarlos. A partir de ese momento, las diferentes instituciones intervienen para dar respuestas técnicas y jurídicas efectivas a las problemáticas presentados por la comunidad. La Contraloría General de la República facilita y orienta la elaboración de un acta de compromisos con tiempos, recursos, tareas y responsabilidades específicas destinadas a solucionar los problemas priorizados. El documento es firmado por las diferentes partes.

ACCIONES DESARROLLADAS

Este encuentro se llevó a cabo el 29 de septiembre del 2014 en el Resguardo Indígena Wayuu del Cerro de Hatonuevo, contó con la participación de diferentes instituciones del orden local y nacional, así voceros y delegados de las diferentes comunidades de los municipios de Albania, Hatonuevo y Barrancas.

Durante la Mesa Interinstitucional, los voceros delegados por las comunidades presentaron el diagnóstico comunitario sobre el estado de la garantía del Derecho Humano al agua y la manera como este derecho se ve afectado por la actividad minera.

Aunque el escenario estuvo marcado por las tensiones existentes entre varios de los actores presentes, se lograron concertar más de treinta compromisos con las diferentes instituciones participantes. Uno de ellos consignado por las siguientes instituciones: ANLA, CORPOGUAJIRA, Procuraduría Ambiental de La Guajira y Defensoría del Pueblo, consistiría en:

> Realizar una visita de verificación en terreno con líderes de las comunidades afectadas por posible obstaculización, contaminación y desvío de fuentes hídricas de municipios de Albania, Hatonuevo y Barrancas por parte de la empresa El Cerrejón, en un lapso de cuatro meses.

Paso 7

Seguimiento a los acuerdos

ACCIONES PLANEADAS

Durante esta fase la CGR adelanta las acciones necesarias para garantizar que los compromisos adquiridos se cumplan progresivamente de cara a la realización de la audiencia pública de rendición de cuentas.

ACCIONES DESARROLLADAS

Posterior a la mesa interinstitucional, CINEP/PPP realiza una reunión de balance con los líderes y lideresas de las comunidades. A partir de este encuentro se toma la decisión de priorizar el seguimiento a los compromisos relacionados con la visita de verificación de las autoridades ambientales y se delegó una comisión de representantes de las comunidades que estaría a cargo de preparar y acompañar la visita. En este camino se realizaron también algunos recorridos territoriales con las comunidades, que sirvieron como preparación para los que se realizarían posteriormente con la ANLA.

Como resultado de esta visita, la ANLA emitió un concepto técnico expresado en la Resolución 0498 del 5 de mayo del 2015, según la cual la empresa Cerrejón debía emprender acciones puntuales por hechos irregulares identificados en la visita. La empresa presentó un recurso de reposición en el tiempo legal estipulado, el cual fue respondido por la ANLA mediante la Resolución 1266 del 08 de octubre del 2015.

Posterior a esta visita, la CGR realizó una serie de reuniones en las que tuvo la oportunidad de dialogar con las comunidades afectadas por el desvío del Arroyo Bruno, dentro del plan de expansión minera del Cerrejón. En este espacio los representantes comunitarios plantearon sus denuncias y preocupaciones frente a dicha situación. Adicionalmente, sostuvo un encuentro con las comunidades en condición de desplazamiento o reasentamiento involuntario, en la que también participaron representantes del Cerrejón y algunas personerías locales. Gracias a esta reunión se logró llegar a una serie de compromisos por parte de las entidades presentes, que de cierta forma, constituyen una antesala para el siguiente paso: la Audiencia Pública.

Paso 8

ACCIONES PLANEADAS

Este espacio es liderado y convocador por la CGR, participan los actores convocados e invitados previamente a la mesa interinstitucional. Después de presentar y dar lectura al acta de acuerdos, las instituciones y actores que adquirieron compromisos dan cuenta del cumplimiento o avance de los mismos. En el caso de que existan compromisos incumplidos o cumplidos parcialmente, las partes redefinen las condiciones, los plazos y los apoyos necesarios para garantizar su cumplimiento. El espacio es convocado y coordinado por la Contraloría General de la República con el acompañamiento de CORDAID y CINEP/PPP.

ACCIONES DESARROLLADAS

El 17 de septiembre del 2015 se llevó a cabo la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas en el Resguardo Indígena Wayuu de Hatonuevo, municipio de Hatonuevo. En este escenario los líderes de las comunidades presentaron sus inquietudes frente al cumplimiento de los compromisos. Posteriormente, cada una de las instituciones citadas presentó las acciones adelantadas y asumieron nuevos compromisos, finalmente se abrió paso a algunas intervenciones del público.

Este espacio el espacio propició la visibilización e interlocución pública sobre los problemas y las afectaciones de la explotación minera de carbón relacionadas con el agua. Así mismo permitió el seguimiento a las acciones adelantadas por las Instituciones.

Paso 9

Tauditorías especiales, funciones de advertencia o actuaciones especiales de la CGR

ACCIONES PLANEADAS

En los casos que correspondan a las competencias de control asignadas por ley a la CGR, se desarrollarán auditorías especiales, funciones de advertencia o actuaciones especiales dirigidas a garantizar el cumplimiento de los acuerdos consignados en el acta de compromisos, en aquellos casos en los que su incumplimiento pueda representar una situación de detrimento fiscal.

ACCIONES DESARROLLADAS

Entre el 29 y 30 de octubre del 2015, la CGR promovió la constitución de una veeduría ciudadana relacionada con temas ambientales, los líderes de las comunidades decidieron priorizar el seguimiento al proyecto de desvío del arroyo Bruno por parte de la expansión minera, así como el seguimiento al uso de los recursos de regalías relacionados con temas ambientales. Este ejercicio contó con el apoyo logístico de CINEP/PPP.

VI. DERECHO AL AGUA

Después de analizar colectivamente los impactos generados por la minería en términos ambientales y sociales y, las comunidades locales, deciden centrar sus esfuerzos en los problemas relacionados con escasez, restricciones de acceso y contaminación de fuentes hídricas. Es así como el punto central del proyecto se enfocó en la defensa del derecho al agua; considerado como garantía indispensable para asegurar un nivel de vida adecuado debido a su condición fundamental para la subsistencia y reconocido en los tratados internacionales de Derechos Humanos, que contemplan una serie de obligaciones para los Estados miembros del sistema de Naciones Unidas respecto al acceso y disfrute de este recurso.

Esas obligaciones exigen a los Estados que garanticen a todas las personas el acceso a una cantidad suficiente de agua potable para el uso personal y doméstico, que comprende el consumo, el saneamiento, el lavado de ropa, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. También les exigen que aseguren progresivamente el acceso a servicios de saneamiento adecuados, como elemento fundamental de la dignidad humana y la vida privada, pero también que protejan la calidad de los suministros y los recursos de agua potable (ONU, 2011).

Además de las obligaciones básicas de cumplimiento y respeto, los Estado partes también tienen la obligación de proteger el pleno ejercicio del derecho al agua. Al respecto la obligación de proteger exige que:

Los Estados Partes impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre. La obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua (Observación general N.º 15. Sobre El derecho al agua, ONU, 2002). Es así como las afectaciones por la falta de agua o por su contaminación se observan tanto en los problemas de abastecimiento para el consumo diario, como en las repercusiones en las actividades cotidianas de las comunidades para el sostenimiento económico como la agricultura, la pesca y el pastoreo. De acuerdo con el diagnóstico participativo construido por los líderes, lideresas y organizaciones comunitarias

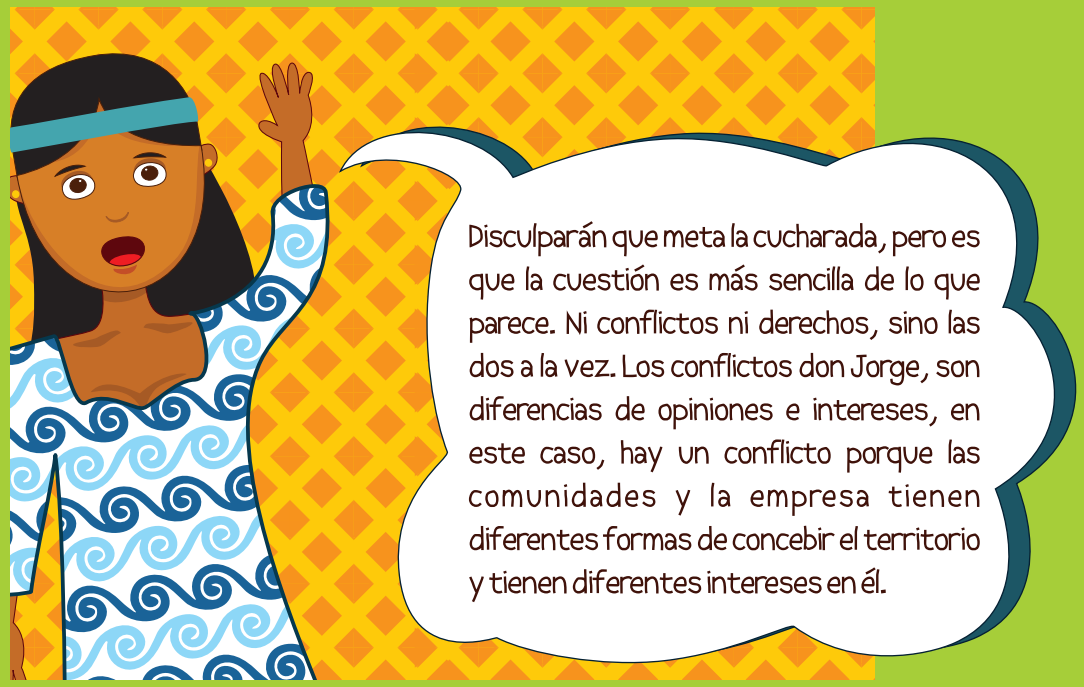
Eso es el resultado de un proceso de acaparamiento y discriminación. Mientras que la empresa Cerrejón tiene permiso para captar 6.1 millones de metros cúbicos anuales de agua superficial de alta calidad que provienen del río Ranchería y sus tributarios, y está autorizado para captar 18.9 millones de metros cúbicos anuales de agua de baja calidad; nuestras comunidades enfrentan problemas de disponibilidad, calidad, acceso y falta de participación.

Decidimos priorizar el tema del agua porque los ríos se están secando, debido a que el Cerrejón ha venido desviando los caudales, y no solo en la actualidad, la comunidad tiene antecedentes que el Cerrejón ha realizado desviaciones de caudales desde hace más de veinte años cuando se hizo con el arroyo Aguas Blancas. (Organizaciones de los municipios de Albania, Hato Nuevo y Barrancas, 2014)

Según las comunidades, la minería ha generado cuatro grandes tipos de problemas que afectan su derecho al agua:

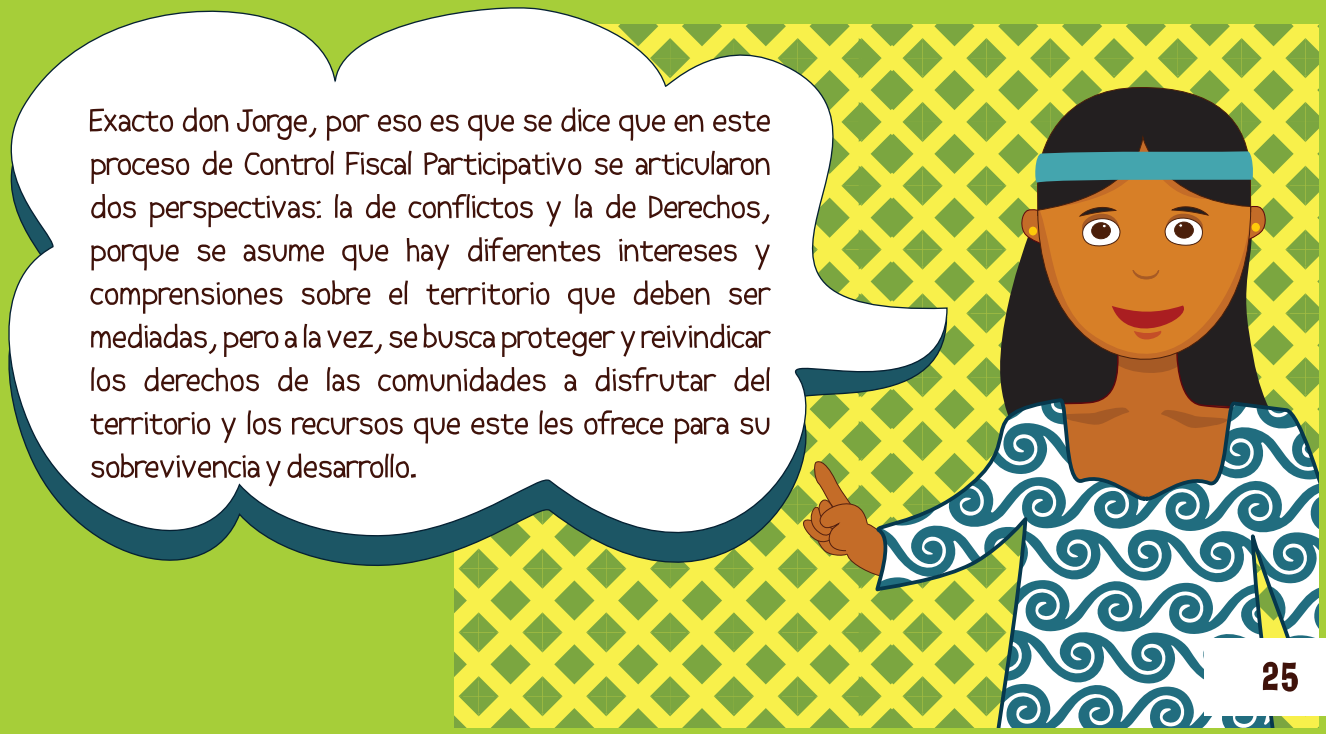
1. Problemas de acceso a las fuentes hídricas.
2. Problemas de contaminación.
3. Problemas de desvío, disminución y pérdida de cuerpos de agua.
4. Problemas de abastecimiento de agua para el desarrollo de proyectos productivos y de gestión de sistemas de recolección, almacenamiento y distribución de agua potable.

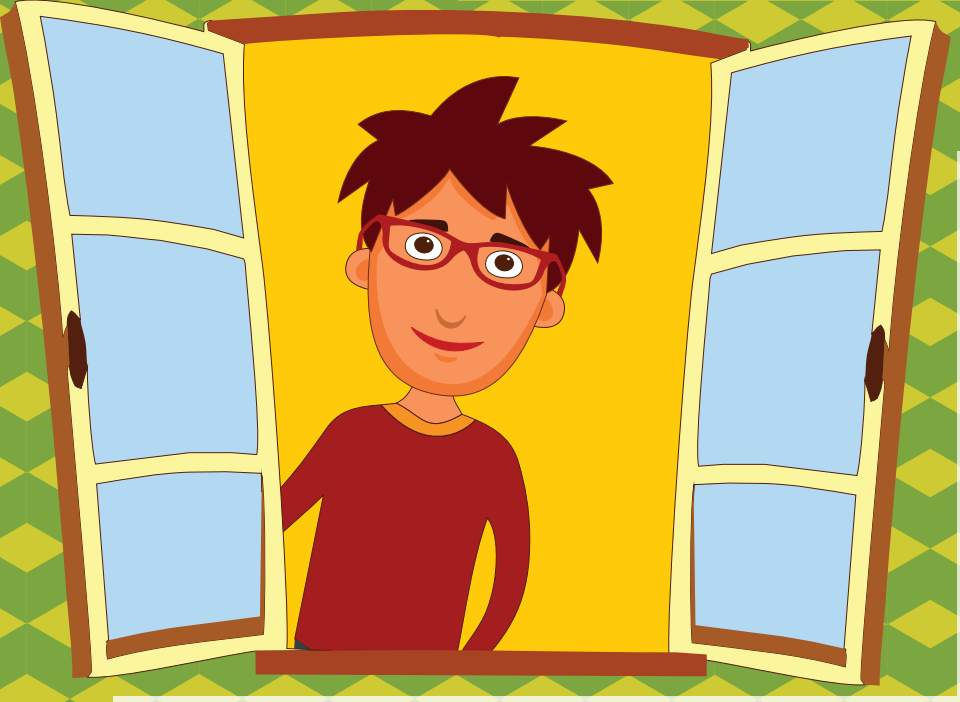
VII. ENTRE LOS CONFLICTOS Y LOS DERECHOS, DOS PERSPECTIVAS EN DIÁLOGO


Disculparán que meta la cucharada, pero es que la cuestión es más sencilla de lo que parece. Ni conflictos ni derechos, sino las dos a la vez. Los conflictos don Jorge, son diferencias de opiniones e intereses, en este caso, hay un conflicto porque las comunidades y la empresa tienen diferentes formas de concebir el territorio y tienen diferentes intereses en él.

Más claro no canta un gallo, para la empresa el territorio es una oportunidad de negocio, un lugar de donde extraer minerales que al ser vendidos en diferentes lugares del mundo generan grandes utilidades. Para las comunidades en cambio, el territorio es un lugar de vida, donde construyen su identidad como personas y como pueblos, donde encuentran los recursos que necesitan para vivir y a partir de los cuales construyen sus sueños de futuro.

Ahora sí les voy entendiendo. Entonces hay un conflicto, porque cada uno concibe y se relaciona con el territorio de diferentes formas, pero además, en medio de ese conflicto a la comunidad se le están violando sus derechos.


Exacto don Jorge, por eso es que se dice que en este proceso de Control Fiscal Participativo se articularon dos perspectivas: la de conflictos y la de Derechos, porque se asume que hay diferentes intereses y comprensiones sobre el territorio que deben ser mediadas, pero a la vez, se busca proteger y reivindicar los derechos de las comunidades a disfrutar del territorio y los recursos que este les ofrece para su sobrevivencia y desarrollo.



El encuentro y la alianza entre diferentes organizaciones e instituciones para el desarrollo de este proceso, propició aprendizajes muy importantes para la construcción de una perspectiva integral para la realización de procesos de Control Fiscal Participativo en nuestro país. Tanto la CGR como el CINEP/PPP contaban con perspectivas propias desde las cuales comprenden la situación que vive el departamento de La Guajira. Pero estas perspectivas, aunque diferentes, no se mantuvieron aisladas, al entrar en relación se fueron complementando mutuamente hasta dar forma a un enfoque de trabajo específico que se desarrolló durante el proceso.

Desde la perspectiva institucional inicial de la CGR, el proceso de Control Fiscal Participativo que emprendían en La Guajira estaba encaminado a generar los espacios de encuentro con las instituciones del Estado para la resolución de las problemáticas socioambientales, determinadas por el uso de los recursos del territorio. Entendiendo que su objetivo debería ser lograr una mediación justa y equitativa entre las partes por el conflicto que genera el mal uso de un recurso público, esto por supuesto, apelando al marco legal vigente.

Aquí el Estado, por medio de la CGR, como ente de control, hace el papel de mediador entre las comunidades y la institucionalidad pública local, departamental y nacional, frente a conflictos generados por un tercero (la empresa). De esta forma, se asume el Control Fiscal Participativo como una mediación de conflictos, que intenta garantizar que las partes involucradas se ajusten a lo establecido por la ley. La noción de vulneración de derechos no está presente en esta perspectiva, en su lugar se habla de un uso irregular de recursos públicos. Esta perspectiva implica para el Estado y sus instituciones una posición imparcial frente al conflicto, los actores que hacen parte de él e incluso, frente al modelo de producción extractivista que lo genera.

El CINEP/PPP, a partir de sus propios acumulados y su tradición política y metodológica, asumió su participación en el proceso, desde sus inicios, desde una perspectiva de derechos en favor de las comunidades.

Esto implica comprender los procesos de Control Fiscal Participativo, como iniciativas que permiten vigilar la garantía de los derechos de las comunidades, que se pueden ver violentados por aquellos actores -en este caso el Cerrejón- que acceden a la extracción a gran escala de los recursos de la región. Es decir, la vulneración de derechos es contemplada como una de las principales implicaciones del uso inadecuado de los recursos públicos, así no solamente hay dos partes en conflicto, sino que se abre el abanico de posibilidades a más actores afectados, vulnerados o involucrados. En este caso, el Estado debería dejar de ser un mediador neutral, pues es el responsable directo de la garantía de que los derechos de la ciudadanía no sean vulnerados.

Así entonces, el objetivo de esta perspectiva de Control Fiscal Participativo contempla no solamente el control al uso de los recursos públicos, sino, en el momento que hubiere una afectación a los derechos, la estrategia debe propender por el restablecimiento de los derechos vulnerados. El trabajo de formación política del CINEP/PPP tuvo como propósito propiciar una lectura de estas problemáticas que fuese más allá de la acción puntual de irregularidad en el uso del recurso hídrico, para preguntarse qué implicaciones tenían estas irregularidades para las comunidades en términos de derecho, en este caso, el derecho al agua:

El agua terminó siendo un factor común, en el que se encontraban varias de las agendas y reivindicaciones de las comunidades que estaban participando del proyecto. Esto nos llevó a iniciar un proceso de capacitación y fortalecimiento sobre este tema, tanto en los marcos normativos y en los derechos vinculados de acceso al agua, con impactos en contaminación, en salubridad, como en aspectos más técnicos como, medición y seguimiento a los impactos, identificación de puntos críticos dentro del territorio relacionados con contaminación del agua, hubo un gran trabajo de acompañamiento. (Subdirector CINEP/PPP, entrevista, 11 de agosto del 2015)

Entonces ha sido un proceso completo porque nos ha permitido hacer denuncia pública de las afectaciones que ha venido generando la minería, aunque siempre habíamos hecho denuncia pero las instituciones no acuden a la citas, y en este espacio con el CINEP/PPP y la Contraloría nos ha resultado muy satisfactorio porque aunque no hay cumplimiento por parte de las instituciones sí hacen presencia cuando son solicitadas, pero cuando son citadas por parte de las comunidades no llegan a los espacios" (Líder Comunitario Barrancas, entrevista, 16 de septiembre de 2015).

> Con el CINEP/PPP hemos venido trabajando en diferentes temas, frente al tema de capacitaciones, de denuncias que nos han venido formando, para conocer nuestros derechos constitucionales, nos han brindado también estas herramientas (Líder Comunitario Tamaquito 2, Entrevista, 18 de septiembre de 2015).

Aquí radica una gran posibilidad para el desarrollo de futuros procesos de Control Fiscal Participativo con un enfoque de derechos que amplíe la mirada al derecho al territorio, entendiendo a este como un proceso en tres perspectivas abiertas: el territorio como área de relaciones de poder, el territorio como red en movimiento y el territorio como híbrido entre el mundo material y el imaginado. En suma, el territorio como garantía de abrigo físico, fuente de recursos materiales, económicos y naturales; de identificación o simbolización de grupos, es decir, la apropiación simbólica de su entorno; el territorio como ejercicio de control a través de la delimitación de un espacio físico y por último, el territorio como construcción y control de conexiones y redes con otros territorios, es decir, la garantía de la movilidad. Contemplar el territorio como elemento fundamental en el ejercicio de derechos: recursos materiales, económicos y naturales, identidad cultural, y relaciones sociales; amplía el campo de acción de esta herramienta de control.

Desde una perspectiva territorial, el Control Fiscal Participativo, además de ser un instrumento para el control de la forma en que se utilizan los recursos públicos y para velar por la garantía de los derechos, se convierte en herramientas de poder local por medio de las cuales las comunidades deciden sobre el uso de los recursos de su territorio en el presente y en el futuro, lo que necesariamente implica una discusión sobre cómo se deciden las concesiones de explotación minera y el marco de acción legal en el que se mueven las empresas, los gobiernos, las entidades públicas, las organizaciones sociales, y en general, toda la población. La discusión del uso de los recursos públicos no debería restringirse exclusivamente a lo que está establecido como norma, sino de hecho, debería extenderse a una decisión colectiva sobre la construcción de las normas y el destino de los territorios.

Referencias bibliográficas

Bourdieu, P. (1990) Sociología y cultura. México: Editorial Grijalbo.

Bourdieu, P. (2001) ¿Qué significa hablar?. Madrid: Akal.

Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP/PPP. (2014) Documento Diagnóstico de La Guajira (Documento Inédito). Bogotá: Editorial.

Congreso de Colombia. (26 de enero de 1993). Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. (Ley 42 de 1993). DO: 40732.

Corte Constitucional de Colombia. (8 de junio de 2000). Sentencia C-666/00. MP José Gregorio Hernández Galindo.

Constitución Política de Colombia. (1991) Segunda Edición. Bogotá: Legis.

Contraloría General del Departamento de la Guajira. (2013) Informe Definitivo Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Regular. Riohacha.

Contraloría General de la República – CGR. (2007) Aprendiendo a Dialogar: Guía metodológica para la Capacitación en Control Social a la Gestión Pública. Módulo 4 Control Fiscal Participativo. Bogotá: Control Social a la Gestión Pública.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2007) Colombia, una Nación Multicultural: Su diversidad Étnica. Bogotá.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2007) Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública: Una propuesta para renovar los vínculos Estado Sociedad. Bogotá: Editor Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal Convenio Gobierno de Colombia - Unión Europea.

Gualdrón, R. (2010) Hacia la rehabilitación de las tierras intervenidas por la minería a cielo abierto. Colombia: Panamericana.

Organizaciones de los municipios de Albania, Hato Nuevo y Barrancas. (2014) La situación del derecho humano al agua de las mujeres y de las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes de los municipios de Albania, Hato Nuevo y Barrancas. Documento inédito.

Said, E. (2013). Orientalismo. Barcelona: Editorial. Debolsillo.

Páginas Web

Cerrejón. (2016) Nuestra Empresa: Cerrejón. Recuperado el 15 de marzo de 2016, de Cerrejón Sitio web: http://www.cerrejon.com/site/nuestra-empresa.aspx

Barón D. & Romero, J. (2013) Impacto de la explotación minera en las mujeres rurales: afectaciones al derecho a la tierra y el territorio en el sur de La Guajira, Colombia. Recuperado el 20 de Noviembre de 2015, de OIDHACO Sitio web: http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/2091974838.pdf

Organización de Naciones Unidas –ONU. (2011) El derecho al agua. Folleto Informativo No. 35. Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf

www.cinep.org.co